

諮問庁：放送大学学園

諮問日：平成29年11月10日（平成29年（独情）諮問第68号）

答申日：平成30年9月20日（平成30年度（独情）答申第28号）

事件名：特定事案に係る特定教授への通告文の決定プロセスに関する文書の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、別紙の2に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）を特定し、その一部を不開示とした決定については、本件対象文書を特定したことは妥当であるが、異議申立人が開示すべきとする部分のうち、別紙の3に掲げる部分を開示すべきである。

第2 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、平成27年11月24日付け放総第394号により放送大学学園（以下「放送大学学園」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

2 異議申立ての理由

異議申立人が主張する異議申立ての理由は、異議申立書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

（1）異議申立書

ア 異議申立ての内容

（ア）受験者からの質問内容について

全文墨塗りとなっており、本件の発端経緯を知ることができないため、開示願いたい。

（イ）判断根拠法令等の開示

貴学園の本事案（別紙の1掲記の特定客員教授への通告文の作成・発信を指す。以下同じ。）対応の根拠となる法人文書（組織内マニュアル等を含む。）で未開示のものを開示願いたい。

イ 上記異議申立ての理由

（ア）法5条に基づく文書開示除外を主張しているが、当該内容について、個人の特定等ができないような部分開示は可能であり、全文墨塗りの必要性はないと思料されるため。

(イ) 貴学園の本件対応根拠法条として放送法4条が挙げられているが、研究者の間では本法条は倫理規範にとどまるとの見解が大半を占めている(司法機関によって本法条の解釈が示された事案はない。)。法的拘束力のない本法条から直接本件対応がとられたとは考えにくく、本法条に関する解釈文書が組織内で作成されているか主務省庁からの通達等の文書が他にあるものと推察されるため。

(2) 意見書

ア 法5条1号の該当性について

放送大学学園は、本件対象文書に「特定の個人を識別できる情報は含まれていないが、質問を送付した学生の思想信条が記載されており、公表されることで、当事者以外の者からのその思想信条自体が批判にさらされ、今日のようなネット社会において、今後の個人の自由な意見表明の自制等を招く可能性が高く、個人の権利利益を害するおそれがある」としている。

しかしながら、情報開示請求時に添付した特定新聞(2015年10月20日東京朝刊)では、「学生からの疑義」として「現在審議が続いている事案に対して、このようなことをするのは問題」、「思想誘導と取られかねない愚かな行為」などと書かれていた旨の報道が既になされており、当該報道から2年を経過した現在、当該学生の思想信条自体が批判にさらされ、学内において個人の自由な意見表明が自制されるような状況を実際に招いたかどうかは検証を要するものと思料される。そもそも、受験者からの質問内容の一部が既に報道されていて秘匿する利益を逸しているにもかかわらず、部分開示もせずに全部不開示とするのは不合理な決定といわざるを得ない。

イ 法5条4号トの該当性について

本件異議申立ての趣旨は、質問を送付した学生の意見を放送大学学園が適正に対処したかを確認する点にあるが、そのためには判断プロセスの原材料となった当該学生の意見について個人を識別できない形での開示を求めたい。当該学生の意見が論理的整合性を持つものでなかった場合、放送大学学園がとった対応が不合理であることが判明することになり、同学園が危惧するように企業経営上の利益を失うことにもなりかねないが、だからといって不合理・不適切なプロセスを糊塗するために法5条4号トが援用されてはならない。

ウ 異議申立てから諮問までの著しい対応懈怠について

本件異議申立て(2016年1月27日)から2年近くを経過してようやく本件諮問がなされることとなった。行政訴訟として比較して簡易迅速な救済が得られるとされる本制度には対応期限が定めら

れておらず、放送大学学園の顕著な対応懈怠は制度上の不備につけこんだ情報公開法制の精神を没却するもので甚だ遺憾である。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 審査請求（「異議申立て」の誤記。以下、第3において同じ。）に係る行政文書等について

本件審査請求に係る法人文書は、「別添新聞記事に関し、特定客員教授への通告文作成・発信への意思決定プロセスが記録された法人文書の全て（判断の根拠となる法令及び内部規程が記載されたものを含む。）」（本件対象文書）である。

本件対象文書のうちメール本文の一部については、法5条1号及び4号トの不開示情報に該当することから不開示（原処分）としたところ、審査請求人（「異議申立人」の誤記。以下、第3において同じ。）から、不開示のうち受験者からの質問内容に係る部分の開示及び本事案対応の根拠となる法人文書（組織内マニュアル等を含む。）で未開示のものの開示を求める旨の審査請求がされたところである。

2 不開示情報該当性について

本件対象文書である受験者である学生からの質問内容については、以下に掲げる理由から法5条1号及び4号トに該当する。

本件対象文書は、特定の個人を識別できる情報は含まれてはいないが、質問を送付した学生の思想信条が記載されており、公表されることで、当事者以外の者からのその思想信条自体が批判にさらされ、今日のようなネット社会において、今後の個人の自由な意見表明の自制等を招く可能性が高く、個人の権利利益を害するおそれがあるため、法5条1号に該当する。

また、学生個人の事前了解を得ずに、学生が本学に対して自由に表明した意見について公表を行い、しかもそれ自体が論争の要因になるような場合には、今後学生一般からの自由で様々な意見が本学に寄せられなくなるおそれがある。

なお、審査請求人から、本事案対応の根拠となる法人文書（組織内マニュアル等を含む。）で未開示のものについて開示を求められているが、本事案の決定プロセスにおいて作成された法人文書は、既に開示しており、「通告文作成・発信への意思決定プロセスが記載された法人文書」で未開示のものは存在しないため、請求には応じられない。

3 原処分に当たっての考え方

本件対象文書は、本請求に応じて開示することにより、本学における事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれがある。

こうした現状を踏まえ処分庁においては、情報については、より慎重に扱う必要があると判断したため、原処分どおりの決定を行ったところである。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- | | | |
|---|-------------|---------------|
| ① | 平成29年11月10日 | 諮問の受理 |
| ② | 同日 | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ | 同月29日 | 審議 |
| ④ | 同年12月12日 | 異議申立人から意見書を收受 |
| ⑤ | 平成30年2月2日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ | 同年3月26日 | 審議 |
| ⑦ | 同年9月18日 | 審議 |

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

本件開示請求は、本件請求文書の開示を求めるものであるところ、処分庁は、本件対象文書を特定し、その一部を法5条1号及び4号トに該当するとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、異議申立人は、処分庁においては、放送大学学園の本事案の対応に係る判断の根拠法条として放送法4条を挙げているが、同条から直接本事案の対応がなされたとは考えにくく、同条に関する解釈文書が組織内で作成されているか、主務官庁からの通達等の文書があると推察されるとして、そのような法人文書（組織内マニュアル等を含む。以下「判断根拠文書」という。）で不開示のものの開示を求めているほか、上記の不開示部分のうち、受験者からの質問内容に係る部分（以下「本件不開示部分」という。）の開示を求めているところ、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、本件対象文書の特定の妥当性及び本件不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 本件対象文書の特定の妥当性について

(1) 本件対象文書は、これを具体的にみると、

ア 特定副学長等のメール文書（以下「文書1」という。）

イ 平成27年度第1学期単位認定試験（択一式）授業科目名日本美術史（'14）の一部抜粋（以下「文書2」という。）

ウ 平成27年度第1学期単位認定試験授業科目名「日本美術史（'14）」の試験問題の意見について（以下「文書3」という。）

エ 特定副学長からの特定客員教授への通告文（以下「文書4」という。）

オ 2017年度開設科目教材作成マニュアル（2014年9月発行）（以下「文書5」という。）

の各文書で構成されていると認められる。

(2) 諮問庁の説明の要旨

当審査会事務局職員をして、異議申立人が開示を求めている判断根拠

文書に関して諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり説明する。

ア 放送大学学園の本事案の対応は、放送法4条に基づいて行われたものであるところ、本件対象文書は、特定客員教授への通告文を作成・発信するまでの過程で作成された文書の全てであり、また、異議申立人が開示を求めている本事案の対応の根拠となる法令等に係る法人文書についても、文書5だけである。

イ 放送大学学園では、教学に係る事案は「学長・副学長打合せ」に諮って意思決定をしており、特定客員教授への通告文の作成・発信は、この会議での決定に基づいて行ったものである。もっとも、当該会議の内容を記録した文書は作成されていない。

ウ また、本事案については、上記イの会議開催後から特定客員教授への通告文発信まで、特定副学長においてメールにより関係者とやり取りを行っているため、対象文書の探索は、特定副学長のメールサーバに保存されているメール文書を特定副学長本人が検索する形で行い、本件開示請求の対象となる文書を特定した。

エ なお、本事案の対応に関しては、特定客員教授への通告文の発信後に、放送大学学園の学長名で、「単位認定試験問題に関する件について」を放送大学学園のウェブサイトに掲載して公表した。

(3) 検討

ア 当審査会において、諮問庁から上記(2)エの「単位認定試験問題に関する件について」の提示を受けて確認したところ、これは、放送大学学園が、本事案の対応に関する放送大学学園の見解やその判断の根拠等について、特定客員教授への通告文の発信後にウェブサイトに掲載して公表したものであって、その内容は、放送大学が行う放送は、放送法の規制を受けており、同法4条の規定に基づき、政治的に公平であることや、意見が対立している問題についてはできるだけ多くの角度から論点を明らかにすること等が求められていること、同法の直接の規制を受けるのは、放送大学が行う放送による授業であるが、放送による授業と印刷教材並びに単位認定試験の相互の補完関係及び一体性に鑑みて、単位認定試験についても公平性、公正性の確保が必要と考えてきたこと、本事案の対応は、単位認定試験問題としての適切性の観点から講じた措置であることなどを説明したものであると認められる。

また、文書5には、放送法4条についての考え方などが記載されており、その主要な内容は、特定副学長からの特定客員教授への通告文(文書4)の同条に関する記載内容と同じであると認められる。

イ 上記アのとおり放送大学学園が特定客員教授への通告文の発信後

にウェブサイトに掲載して公表した内容や、文書5の記載内容も併せて検討すると、放送大学学園の本事案の対応が、放送法4条の規定に基づいて行われたものであり、異議申立人が開示を求めている本事案の対応の根拠となる法令等に係る法人文書（判断根拠文書）は文書5だけである旨の上記（2）アの諮問庁の説明に不自然、不合理的点があるとはいえず、放送大学学園において、文書5の外に、判断根拠文書を保有していることをうかがわせる事情もないから、上記の諮問庁の説明は首肯できる。

そして、上記（2）イ及びウの諮問庁の説明についても、これを覆すに足りる事情はない。

ウ そうすると、放送大学学園において、本件対象文書の外に、本件請求文書に該当する文書を保有しているとは認められない。

3 本件不開示部分の不開示情報該当性について（文書1及び文書3の「学生からの質問内容」に係る部分の関係）

（1）本件不開示部分について

文書1に係る本件不開示部分は、表題部分、送信日時部分及び学生（受験者。以下同じ。）の意見内容の部分から構成されていて、当該意見内容の部分には、受験した日本美術史（'14）の試験問題に関する学生自身の意見が記載されており、また、文書3に係る本件不開示部分は、学生の意見内容の部分のみで構成されていて、学生自身の同様の意見が記載されていると認められる。

（2）諮問庁の説明の要旨

上記第3の2のとおり。

（3）検討

ア 文書1に係る本件不開示部分のうちの学生の意見内容の部分及び文書3に係る本件不開示部分について

標記の不開示部分は、受験した試験問題に関する学生自身の意見であり、その記載から特定の個人を識別することはできないが、当該試験問題に対する当該学生の率直な意見が表明されていることから、当該学生の人格等に密接に関係する、通常他人に知られることを忌避する個人の思想信条が含まれていると認められ、したがって、法5条1号本文後段に規定する個人に関する情報であって、公にすることにより、個人の権利利益を害するおそれがあるものに該当し、また、法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報とは認められないことから、同号ただし書イには該当せず、さらに、同号ただし書ロ及びハに該当する事情もない。

なお、この点につき、異議申立人は、学生からの質問内容の一部が

既に報道されていて秘匿する利益を逸しているにもかかわらず、部分開示もしなかったのは不合理である旨主張するが、当該報道は、飽くまでも報道機関が独自の取材に基づき報道したものであるから、そのような報道がなされたからといって、直ちに、当該情報が「法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」に該当すると認めることはできず、もとより部分開示を考慮する余地もないから、異議申立人の上記主張は採用できない。

したがって、標記の不開示部分は、法5条1号に該当し、同条4号トについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当である。

イ 文書1に係る本件不開示部分のうちの表題部分及び送信日時部分（別紙の3に掲げる部分）について

標記の不開示部分のうちの表題部分は、当該不開示部分の記載内容が何の案件についてのものかを端的に示しているにすぎないと認められ、また、送信日時部分は、学生が自分の意見を放送大学学園に送信した日時であると認められることから、いずれも学生の意見の内容そのものではなく、これらを公にしても、当該学生の思想信条が明らかになり、その権利利益が害されるおそれがあるとは認められず、また、標記の不開示部分については、特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができるものを含む。）に該当するとも認められないことから、法5条1号に該当しない。さらに、標記の不開示部分は、これらを公にしても、今後学生一般からの自由で様々な意見が放送大学学園に寄せられなくなるおそれがあるとはいえないから、放送大学学園に係る事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれがあるとは認められることもできず、同条4号トにも該当しない。

以上のとおり、標記の不開示部分は、法5条1号及び4号トのいずれにも該当せず、開示すべきである。

4 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記の判断を左右するものではない。

5 付言

本件は、異議申立てから諮問までに1年9か月以上が経過しており、「簡易迅速な手続」による処理とはいいい難く、異議申立ての趣旨及び理由に照らしても、諮問を行うまでに長期間を要するものとは考え難い。

諮問庁においては、今後、開示決定等に対する不服申立事件における諮問に当たって、迅速かつ的確な対応が望まれる。

6 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求に対し、本件対象文書を特定し、その一部を法5条1号及び4号トに該当するとして不開示とした決定については、放送大学学園において、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められないので、本件対象文書を特定したことは妥当であり、異議申立人が開示すべきとする部分のうち、別紙の3に掲げる部分を除く部分は、同条1号に該当すると認められるので、同条4号トについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当であるが、別紙の3に掲げる部分は、同条1号及び4号トのいずれにも該当せず、開示すべきであると判断した。

(第1部会)

委員 岡田雄一，委員 池田陽子，委員 下井康史

別紙

1 本件請求文書

別添新聞記事（特定新聞（2015年10月20日東京朝刊）の「放送大学：政権批判の問題文削除（以下略）」と題する記事を指す。以下同じ。）に関し，特定客員教授への通告文作成・発信への意思決定プロセスが記録された法人文書全て（判断の根拠となる法令及び内部規程が記載されたものを含む。）

2 本件対象文書

別添新聞記事に関し，特定客員教授への通告文作成・発信への意思決定プロセスが記録された法人文書全て（判断の根拠となる法令及び内部規程が記載されたものを含む。）

3 開示すべき部分

文書1の学生の質問内容に係る部分のうち，表題部分及び送信日時部分